

Technische Regeln in der Luftreinhaltung

Brennecke, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brennecke, V. (1989). Technische Regeln in der Luftreinhaltung. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 12(1), 48-63.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-35617>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Technische Regeln in der Luftreinhaltung -

Volker Brennecke

Die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft zwischen Staat und Industrie

Die Umsetzung umweltpolitischer Ziele - hier vor allem bei der Luftreinhaltung - ist in hohem Maße von der Anwendung emissionsmindernder technischer Verfahren abhängig. Moderne Umwelttechnik ist jedoch kompliziert und kostenträchtig und damit staatlich schwer zu regeln. Gesetzlich kann technischer Fortschritt nicht "verordnet" werden. Die Regulierung solcher Prozesse gestaltet sich aus staatlicher Sicht zunehmend komplexer und konflikträchtiger: Bei der Luftreinhaltung muß letztlich entschieden werden, was einerseits wirtschaftlich einem Unternehmen noch zumutbar und andererseits an Immissionen für die Bevölkerung noch tolerabel ist.

Der Gesetzgeber hat mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz von 1974 nur einen groben Rahmen vorgegeben: So ist von den Betreibern technischer Anlagen Vorsorge gegen schädliche Emissionen nach dem "Stand der Technik" zu treffen (§ 5.2). Die konkrete Umsetzung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes liegt bei den Behörden. Doch gerade in der Konkretisierung dessen, was "Stand der Technik" ist, liegt die besondere Schwierigkeit. Denn hinter dieser Formel verbirgt sich ein höchst brisanter Tatbestand, nämlich festzustellen, welcher technische Standard in der Anlagentechnik der "fortschrittlichste" ist und welcher Emissionsgrenzwert somit eingehalten werden muß (und kann). Es wird sogleich deutlich, daß dies - aufgrund der hohen Kosten, die umweltverträgliche technische Verfahren meist verursachen - zu einem konfliktreichen Feststellungsprozeß führt. Neben dem nicht ausreichenden Sachverstand der Behörde wird die Konkretisierung des "Standes der Technik" vor allem deshalb brisant, weil im Einzelfall abgewogen werden muß, was technisch (und damit wirtschaftlich) machbar ist und in der Konsequenz, welcher Emissionswert der Bevölkerung zugemutet wird. Daß dies zu heftigen gerichtlichen Auseinandersetzungen führt, sei nur am Rande erwähnt.

Zwar bindet die Behörden bei der Genehmigung technischer Anlagen (z.B. Kraftwerke) die Technische Anleitung (TA) Luft, doch diese regelt längst nicht alle Anlagearten und vor allem entspricht sie nicht ständig der neuesten Entwicklung. So wird in der Genehmigungspraxis - und dies ist in der TA Luft vorgesehen - auf technische Regeln (Normen) zurückgegriffen, die von privaten Vereinigungen wie dem Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) oder dem Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI) erstellt werden. Diese technischen Regeln zeichnen sich durch hohen wissenschaftlich-technischen Sachverstand aus und sollten (so ihr Anspruch) jeweils dem neuesten technischen Entwicklungsstand entsprechen. Sachverstand und Flexibilität sind dann auch die beiden Hauptargumente, technische Regeln (in der Luftreinhaltung vor allem die VDI-Richtlinien) zur Grundlage der Ermittlung des "Standes der Technik" zu machen.

Zur Einordnung und Bewertung technischer Regelwerke

Aus rechtlicher Sicht stellt sich diese Regulierungspraxis problematisch dar: Die "dogmatische" Einordnung technischer Regelwerke erweist sich für Rechtsprechung wie Rechtswissenschaft als schwierig, denn sie können weder der staatlichen Rechtssetzung zugeordnet werden, noch haben sie einen ausschließlich privaten Charakter. Zudem stehen Rechtswissenschaft wie staatliche Verwaltung vor dem Problem, daß sachverständige Aussagen in den Normen und Richtlinien nicht einen reinen "quasi-objektiven" technischen Tatbestand wiedergeben, sondern daß sie Wertungen und Abwägungen enthalten, die rechtlich eigentlich staatlichen Stellen zukommen sollte. So stellt sich vor allem die Frage, ob nicht wirtschaftliche Überlegungen mit in die Konkretisierung des "Standes der Technik" einfließen und so Wertungsentscheidungen vorweggenommen werden.

Da jedoch objektive Kriterien zur Bewertung einer Richtlinie nicht zur Verfügung stehen (z.B. welcher Grenzwert gilt als angemessen?), dient der Prozeß der Regelerstellung als Kriterium. Feldhaus stellt dazu fest, daß "der prozeduralen Seite der Ermittlung naturwissenschaftlich-technischen Wissens... deshalb mit Recht zunehmende Bedeutung beigegeben" wird. Da jedoch die Normbildung in den privaten Normungsgremien durch eine große Zahl von Sachverständigen aus der interessegebundenen Industrie getragen wird, fließen unvermeidlich wirtschaftliche Interessen in die Normungsarbeit ein. Dabei ist - hier ist Marburger zuzustimmen "gegen die Beachtung wirtschaftlicher Gege-

benheiten im Prinzip überhaupt nichts einzuwenden"¹⁾, doch müssen verfahrensmäßige Garantien geschaffen werden, daß nicht partikulare Interessen bei der Abwägung von Risiken und Nutzen dominieren. Die geforderte Interessenausgewogenheit soll durch die Zusammensetzung der Gremien hergestellt werden.

Die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft als Träger öffentlicher Aufgaben

Hinsichtlich der Berücksichtigung öffentlicher Interessen bei der Regelerstellung ist die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft besonders untersuchungswürdig²⁾. Sie ist nicht nur die größte Sachverständigenkommission im technischen Immissionsschutz (über 1500 ehrenamtliche Mitarbeiter), sondern sie arbeitet faktisch auch im öffentlichen Auftrag. Bei der Luftreinhaltung ist der Staat auf die VDI-Kommission angewiesen, denn nur sie kann derzeit den Sachverstand aus der Praxis stellen und zwischen Staat und Industrie vermitteln. Doch kann die VDI-Kommission staatlichen Ansprüchen auch genügen? Kann sie zwischen partikularen und öffentlichen Interessen (Wirtschaftlichkeit vs. Immissionsschutz) vermitteln und so zu einer umweltverträglichen Technikgestaltung beitragen? Ist ihre Funktionsfähigkeit dabei gesichert?

Erkenntnisleitendes Interesse der folgenden Betrachtungen ist, die Handlungsmöglichkeiten der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft zwischen Staat und Industrie zu umreißen, die ihnen zugrundeliegenden Funktionsbedingungen sowie die Grenzen einer privat organisierten Normbildung aufzuzeigen.

Zur Absicherung einer unabhängigen Position werden von der Rechtswissenschaft wie auch von staatlicher bzw. öffentlicher Seite besonders hohe Anforderungen an die Richtlinienarbeit hinsichtlich der Unabhängigkeit, Interessenausgewogenheit, wissenschaftlichen Autorität etc. gestellt³⁾. Ohne Kenntnis der Funktionsbedingungen jedoch lassen sich keine Aussagen darüber treffen, ob und wie diese Anforderungen von der VDI-Kommission eingelöst werden können. Denn die Normbildung stellt die Integrationsfähigkeit der VDI-Kommission auf

1) Marburger 1982, S. 141.

2) Vgl. meine Diplomarbeit: Brennecke 1988, außerdem Hanning 1976, S. 78ff.

3) Vgl. Marburger 1982, S. 138ff., Feldhaus 1982, S. 139, Kölble 1980.

die Probe. Dies wird deutlich, wenn man sich die Interessen und Motive der an der Richtlinienarbeit beteiligten Sachverständigen vor Augen führt. Die Mechanismen und Voraussetzungen zur Vermittlung partikularer Interessenpositionen mit öffentlichen Erfordernissen durch die VDI-Kommission stehen hier somit im Vordergrund. Ziel der Überlegungen ist eine Bewertung der Kommission in funktionaler Hinsicht. Welche Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich für den Staat bei der Nutzung der privat erstellten umwelttechnischen VDI-Richtlinien.

Die VDI-Kommission: Tätigkeitsfelder und Organisation

Die 1957 gegründete VDI-Kommission Reinhaltung der Luft unterscheidet sich durch ihre quasi-öffentliche Funktion vom Gesamtverein VDI. Mit einer eigenen Organisation (fünf Hauptausschüsse mit über 200 Arbeitsausschüssen, Vorstand, Beirat, Geschäftsstelle, Richtlinien-Verabschiedungs-Ausschuß), der hohen Verbindlichkeit ihrer Richtlinien, der Finanzierung der Geschäftsstelle durch öffentliche Mittel (BMU), der wissenschaftlichen Interdisziplinarität sowie der Breite der beteiligten Gruppen hat sie eine exponierte Stellung in der Fachwelt. Die komplexen Anforderungen der Luftreinhaltung in technischer und naturwissenschaftlicher Hinsicht spiegeln sich auch in den vielfältigen inhaltlichen Aufgaben der Kommission wider. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, den "Stand der Technik" auf dem Gebiet der Luftreinhaltung, insbesondere zur Emissions- und Immissionsminderung festzustellen. Neben der Dokumentation technischer Verfahren legt sie Grenzwerte technisch erreichbarer Emissionsbelastungen fest, regelt Standard-Verfahren und -Geräte für Messverfahren von Stäuben und Gasen und untersucht deren meteorologische Ausbreitungs- und Transportbedingungen.

Das Normungsverfahren weist schon den Interessenbezug von VDI-Richtlinien aus, denn nachdem ein vorläufiger "Gründruck" erarbeitet und veröffentlicht worden ist, kann während des öffentlichen Einspruchsverfahren "jedermann" hierzu Stellung nehmen. Die endgültige Verabschiedung einer VDI-Richtlinie zum "Weißdruck" erfolgt schließlich in einem extra dafür eingerichteten Richtlinien-Verabschiedungs-Ausschuß. Kommt es in diesem als "Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedsorgan" verstandenen Gremium, das drittelparitätisch aus jeweils vier Vertretern der Wirtschaft (Hersteller und Betreiber), Verwaltung und technische Überwachung sowie der Wissenschaft besetzt ist, zu keinem Ergebnis (Mehrheitsentscheid möglich), wird die Vorla-

ge neu bearbeitet oder ganz abgelehnt. Diese hier nur grob dargestellten Verfahrensmodi zeigen an, daß der internen Willensbildung eine große Bedeutung beigemessen⁴⁾ wird und der Abgleich unterschiedlicher Interessen organisatorisch institutionalisiert ist.

Funktionsbedingungen der Richtlinienarbeit

Der institutionelle Rahmen gibt isoliert keine Erklärung darüber ab, ob und in welcher Weise die Kommission in der Lage ist, ihre Aufgabenstellung einer umwelttechnischen Normbildung wahrzunehmen. Denn Industrie wie Staat als Normanwender formulieren unterschiedliche Interessen an die Normbildung. Für die Kommission ergeben daraus sich verschiedene Organisationsprobleme⁵⁾: Sie muß einmal die Beteiligung aller von einer Richtlinie betroffenen Interessen in die Normbildung einbeziehen, nur So kann sie nach außen ihre Unabhängigkeit von heterogenen Interessen legitimieren. Weiter muß sie bei der Verabschiedung von Richtlinien bei den Sachverständigen eine Kompromißbereitschaft erzeugen können sowie die spätere Akzeptanz und Einhaltung ihrer Arbeitsergebnisse sicherstellen. Sie muß als private Institution ohne Sanktionsgewalt über organisatorische Vorkehrungen verfügen und Mechanismen nutzen können, die das staatliche bzw. öffentliche Interesse gegenüber der Industrie durchzusetzen gestatten. Welche Ressourcen hat die oder kann sich die VDI-Kommission zunutze machen, um die Normungsbeteiligten auf die Einhaltung der Richtlinien zu verpflichten sowie prinzipiell die Durchsetzung sicherzustellen?

Die Akzeptanz der umwelttechnischen VDI-Richtlinien ergibt sich zunächst aus ihrem hohen Gehalt an wissenschaftlich-technischem Sachverstand. Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Implementation umwelttechnischer Standards sind weiterhin "Solidarnormen". Die Richtlinien beziehen sich zumeist auf technisch detaillierte Probleme der betrieblichen Praxis. Die damit befaßten Techniker und Ingenieure kennzeichnet ein "berufsgruppenspezifisches" Zusammengehörigkeitsgefühl, das die Einhaltung von technischen Normen zur berufsständischen Ehre erklärt. Zudem beanspruchen die Techniker in den Betrieben die Verantwortung für die Sicherheit und den umweltgerechten Betrieb einer technischen Anlage, weil sie ihnen rechtlich

4) Feldhaus 1982, S. 139.

5) Vgl. grundlegend Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987.

abverlangt werden kann: Da sie über die in der Fachwelt allgemein anerkannten Verfahren informiert sein müssen, kann bei einem eventuellen Unfall oder besonderen Gefahrensituationen in einem Rechtsstreit auf die in den Richtlinien niedergelegten Aussagen verwiesen werden. Da bestimmte Rechtsentscheidungen nicht voraussehbar sind, ist der professionelle "Stand des Wissens" als "Rückversicherung" von großer Bedeutung. Durch solche Solidarnormen wird die Implementation zweifellos erleichtert, garantiert wird sie damit aber nicht, denn insbesondere die Einhaltung umwelttechnischer Normen ist schließlich mit Kosten verbunden, die ihre Mißachtung erwägenswert werden läßt.

Umwelttechnische VDI-Richtlinien sind allerdings nach Konzeption und Anlage als "Entscheidungshilfe für gesetzgeberische Vorhaben zur Luftreinhaltung" (VDI) zu verstehen. Ihre Zielrichtung ist demnach staatliches Handeln. Im Gegenzug steht zu erwarten, daß die Richtlinien eine rechtliche Bedeutung erlangen und somit eine wesentlich höhere Verbindlichkeit bekommen, als das privaten Sachverständisäußerungen in der Regel zukommt. Vor allem die durch den Staat mögliche oder schon vollzogene Rechtswirksamkeit der Richtlinien sichert also bei der Festlegung des "Standes der Technik" auch bei kostenrelevanten Maßnahmen für die Normungsbeteiligten deren Akzeptanz und Anwendung.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die vorrangige Motivation, technische Umweltstandards einzuhalten, durch die direkte oder indirekte "Verrechtlichung" bestimmt wird. Solidarnormen können sich hier begünstigend und unterstützend auswirken. Die hohe Verbindlichkeit der Richtlinien der beiden VDI-Kommissionen gegenüber den anderen VDI-Gesellschaften macht im VDI ihre staatsorientierte Stellung aus. Auch aus der Perspektive der Normungsbetroffenen bekommt die Kommission eine quasi-gouvernementale Bedeutung: Wenn sie Richtlinien erläßt, dann ist den Normanwendern klar, daß die inhaltlichen Anforderungen mit großer Wahrscheinlichkeit auch rechtlich - bzw. zumindest faktisch in der Genehmigungspraxis der Verwaltung - relevant werden. So wird in der TA Luft auf 48 VDI-Richtlinien hingewiesen. Das staatliche Sanktionspotential (Recht) ist für die VDI-Kommission zur Einhaltung ihrer "kostenintensiven" Richtlinien absolut notwendig. Um es zu keinen Rechtsunsicherheiten kommen zu lassen, dringt die VDI-Kommission auch darauf, daß ihre Richtlinien eine verbindliche Bedeutung erlangen. Während historisch die Normungsinstitutionen - wie der VDI - im 19. Jahrhundert

darauf bedacht waren, daß die Normen keinen Gesetzescharakter bekämen, ist die VDI-Kommission nun darauf angewiesen, um ihre unabhängige Stellung zwischen Staat und beteiligter Industrie wahren zu können.

Zu den Beteiligungsmotiven der Sachverständigen

Ohne diese hohe Rechtsverbindlichkeit würde sie auch ein weiteres Organisationsproblem nicht lösen können: Denn die Richtlinien müssen nicht nur akzeptiert, sondern von der Kommission auch erstellt werden. Die Voraussetzungen, die hierfür notwendig sind, scheinen jedoch nicht ohne weiteres gegeben: Die VDI-Kommission muß erst den Sachverstand mobilisieren, sie muß die Bereitschaft der Sachverständigen wecken können, sich an der Richtlinienarbeit zu beteiligen. Aber welche Motivationen haben diese, sich der aufwendigen - zumal ehrenamtlichen - Normungsarbeit zu unterziehen und ihren Sachverstand zur Verfügung zu stellen? Zur Klärung dieser - für die Richtlinienarbeit wichtigen - Frage wird die These vertreten, daß erst durch die Wirkungen, die Richtlinien im Vollzug entfalten, die Motivationen der ehrenamtlichen Mitarbeiter zu bestimmen sind, sich im Vorfeld der Gesetz- und Verordnungsgebung in der Normungsarbeit zu engagieren.

Umwelttechnische Normen bekommen ihre hohe Regulierungsfähigkeit erst durch ihre praktische wie rechtliche Relevanz im Rahmen staatlicher Umweltpolitik, indem sie technische Detailanforderungen, aber auch wesentliche Vollzugsbedingungen (Grenzwerte, Meßverfahren, Ausbreitungsmodelle etc.) festlegen. Die Adressaten einer solchen Umweltpolitik sind in der Regel Unternehmen mit immissionsbelastenden technischen Anlagen. Für diese bedeuten höhere Anforderungen an die technische Beschaffenheit, den Emissionsausstoß unterschiedlicher Schadstoffe und andere Maßnahmen zumeist hohe Kosten. Eine Einflußnahme auf zukünftiges staatliches Handeln liegt demnach im wohlverstandenen Eigeninteresse dieser Betriebe. Es ist daher rational, die Abwehr kostenträchtiger regulativer Maßnahmen des Staates auf die für den späteren Vollzug notwendigen technischen Detailanforderungen sowie die Vollzugsbedingungen zu konzentrieren⁶⁾.

6) Vgl. Knoepfel/Weidner 1980.

Zwar arbeiten in der VDI-Kommission formell nur ehrenamtliche Mitarbeiter, die als individuelle Sachverständige (ad personam) und nicht als Unternehmensvertreter in die Kommission berufen werden, doch auch diese sind als Privatpersonen nicht ohne spezifischen Interessenbezug tätig. Die Mitarbeiter müssen sich zum Beispiel von ihrem Arbeitgeber freistellen lassen, was diese nur tun werden, wenn sie ein wirtschaftliches oder sonstiges Interesse an der Arbeit dieser Sachverständigen haben. Letztlich wird von der Kommission auch zugestanden, daß die "ad personam"-Berufung nur eine "Fiktion" ist und es im Prinzip um die Repräsentanz unterschiedlicher Interessen geht. Diese müssen allerdings mit dem notwendigen Sachverstand ausgestattet sein.

Doch die Beteiligungsmotivation der ehrenamtlichen Mitarbeiter läßt sich nicht allein auf die plausible Unterstellung zurückführen, sie wollten mit dem durch die VDI-Richtlinien dokumentierten "Stand der Technik" staatliche Auflagenpolitik (niedrigere Grenzwerte etc.) begrenzen. Denn dies wäre immer noch keine ausreichende Motivation, für die kosten- und arbeitsintensive Richtlinienarbeit Mitarbeiter freizustellen bzw. für die Mitarbeiter selbst, sich an der Normbildung zu beteiligen. Technische Normen sind als Kollektivgüter anzusehen und jedes Unternehmen "profitiert" von ihnen: Sowohl in fachlicher (Information, Orientierung etc.) wie in ökonomischer Hinsicht nutzt es die Arbeitsergebnisse der Normungsinstitution, ohne sich an der Richtlinienarbeit beteiligen zu müssen.

Umweltstandards haben - wenn auch unbeabsichtigt - Begünstigungs- und Benachteiligungseffekte für die Normadressaten. Sie können durch die Festlegung von Emissionsgrenzwerten, spezieller technischer Verfahren oder selbst der Anwendung bestimmter Meßtechniken Auswirkungen auf die Marktposition eines einzelnen Unternehmens haben. Da technische Normen auf bestimmten Märkten (z.B. Rauchgasentschwefelung für Kraftwerke) Standards setzen, zum Teil sogar die Produktion bestimmter Technologien auslösen, haben sie eine wettbewerbspolitische Bedeutung. Diese Wirkungen technischer Standards erst bilden für die rational handelnden Akteure (hier: Unternehmen) gleichsam den "Motor" der Richtlinienarbeit. "Die Wettbewerbsrelevanz technischer Normen erzeugt die Motivation, sich an der Normungsarbeit zu beteiligen, das heißt, der Wettbewerb führt zur

Kooperation⁷⁾. So drängen beispielsweise Hersteller neuer technischer Verfahren in die Kommission, in der Hoffnung, daß ihre Produkte standardbildend wirken könnten. Schließlich beeinflußt die Normbildung der Kommission auch die Nachfrageentwicklung auf dem Umweltschutzmarkt. Viele dieser Hersteller wollen sich jedoch nicht längerfristig und intensiver mit Normungsfragen beschäftigen und werden daher "schnell wieder hinausgeworfen⁸⁾".

Nicht zu unterschätzen ist außerdem der durch diese Arbeit zu erzielende Informationsgewinn. In den Normungsausschüssen erfahren (nur) die Beteiligten, "was es auf dem Markt gibt und mit was sie (...) rechnen müssen⁹⁾". Das Bedürfnis nach Information wird für die Richtlinienarbeit aber problematisch, wenn es gegenüber der Bereitschaft zur Mitarbeit dominiert. Denn in großen Ausschüssen "arbeiten häufig Leute schweigend mit; ihr Hauptinteresse gilt der Informationsgewinnung über die Technik der Konkurrenten¹⁰⁾". Insgesamt aber bietet die Möglichkeit des fachlichen Austausches außerhalb der Konkurrenzbeziehungen der Betriebe ein wichtiges Beteiligungsmotiv.

Es bleibt festzuhalten, daß sich die Motivationen zur Mitarbeit in der Richtlinienarbeit nicht prinzipiell mit den Regelungserfordernissen des Staates decken. Deshalb muß die Kommission die Zusammensetzung der Ausschüsse nach den unterschiedlichen Interessen und Beteiligungsmotiven zu steuern versuchen. In den die beteiligten Kreise interessierenden Normungsgebieten ist die Mobilisierung nicht das eigentliche Problem. Im Gegenteil ist nach Auskunft der Geschäftsstelle eher die Entscheidung schwierig, wer nicht in die Ausschüsse berufen werden soll. Denn ein solcher Fachausschuß gilt in der Regel nur bei einer Beteiligung von maximal 15 Personen als arbeitsfähig. Andererseits muß die Kommission bestrebt sein, eine möglichst vollständige Präsenz aller Interessen zu erreichen.

Bei der Zusammensetzung der Fachausschüsse versucht die Kommission ausschließlich Sachverständige zu rekrutieren und reine Interessen- oder Verbandsvertreter nicht an der Richtlinienarbeit zu beteiligen. Sie würden die Entscheidungsfindung erschweren und die

7) Voelzkow/Hilbert/Bolenz 1987, S. 108.

8) Interview.

9) Interview, zit. n. Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987, S. 92.

10) Ebd.

"Glaubwürdigkeit"¹¹⁾ der Kommission gefährden. Über die Zusammensetzung der Ausschüsse läßt sich nach Angaben der Geschäftsstelle keine prinzipielle Aussage treffen. Repräsentativ ist beispielsweise der Ausschuß "Flüchtige organische Verbindungen" (VDI-Richtlinie 2280): Er setzt sich aus folgenden Gruppen zusammen: Betreiber (darunter auch Industrieforschung) (12), Anlagenbauer/ Hersteller (6), Beratungswesen (TÜV/Ingenieurbüro) (2), Wissenschaft (2), Umweltbundesamt(1), Gewerbeaufsicht (2), Landesanstalt für Immissionsschutz (2). Dieser mit 27 Mitgliedern sehr große Ausschuß zeigt die Verteilung unterschiedlicher Interessen. Ob die beteiligten Gruppen die erforderliche Repräsentativität aufweisen, ist nur normativ zu entscheiden; die inhaltliche Dominanz einzelner Interessen bleibt einer empirischen Überprüfung vorbehalten.

Mechanismen der Entscheidungsfindung

Während die Einhaltung der privat aufgestellten Richtlinien der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft vor allem durch deren Rechtsrelevanz gegeben ist und die Mobilisierung des Sachverständes aufgrund der individuellen Motive und Konkurrenzinteressen von Unternehmen sowie der ehrenamtlichen Mitarbeiter zu erreichen ist, könnte man davon ausgehen, daß die Organisationsprobleme der Kommission gelöst sind und der Richtlinienerstellung nichts mehr im Wege steht. Doch die eigentlichen Schwierigkeiten für die Richtlinienarbeit beginnen erst jetzt.

Die Kommission ist gezwungen, Strategien zu entwickeln, wie sie ihre Zielsetzungen in einem Aushandlungsprozeß von Interessen zur Geltung bringen kann. Um den staatlichen Steuerungserfordernissen zu entsprechen, muß sie zum Beispiel der Informationsdominanz der Industrie andere Informationspotentiale entgegenstellen können. So ist es auch im Interesse der Kommission, wenn Vertreter öffentlicher Institutionen, vor allem des Umweltbundesamtes sowie der Verwaltung (Gewerbeaufsicht), Fakten und Argumente prüfen können und es so zur Aushandlung der Interessen auf der Basis überprüfter Informationen kommt. So sind in jedem Ausschuß ein Mitarbeiter des Umweltbundesamtes sowie ein bis drei Gewerbeaufsichtsbeamten vertreten. Die Institutionalisierung des "Begleitenden Sachverständigen der Verwaltung" (BSV) spielt hier eine nicht unwesentliche Rolle. Er kann

11) Interview.

Informationen aus der Verwaltung (Genehmigungspraxis) in die Richtlinienarbeit tragen. Es soll damit sichergestellt werden, daß auf hohem fachlichen Niveau diskutiert und beispielsweise die emittierende Industrie unter Begründungszwang gesetzt wird, wenn sich ihre Argumentation außerhalb des rein Fachlichen zu bewegen scheint.

Wenn es aber trotz der "eingesetzten" Verfahrensformen bei der Richtlinienarbeit zu keinem Konsens kommt, ist die Kommission wiederum gezwungen, institutionelle Vorkehrungen zu treffen. Zwar sollen Richtlinien "im gegenseitigen Einvernehmen" (VDI 1000) beschlossen werden, doch könnte sich dadurch das Normungsverfahren "unendlich" hinziehen. Denn wenn es um materielle Interessen geht, werden diese auch durch Sachinformation und fachlichen Austausch nicht neutralisiert werden können. Es droht somit eine Blockierung der Richtlinienerstellung.

Andererseits liegt es aber im Interesse der Kommission, möglichst zügig Richtlinien zu verabschieden, um keinen zu großen Aktualitätsverlust hinnehmen zu müssen. Der hohe Orientierungswert der Richtlinien der Kommission liegt gerade darin, daß sie "Empfehlungen" für zukünftige Entwicklungen geben. Um zu einer Beschleunigung der Normbildung zu gelangen und um ihre Entscheidungsfähigkeit zu sichern, hat die Kommission 1975 den Richtlinien-Verabschiedungsausschuß (RVA) konstituiert. Die Abkehr vom Konsensprinzip und die zumindest formell geschaffene Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen tragen zur Sicherung der Entscheidungsfähigkeit wesentlich bei. So ist in der Geschäftsordnung des RVA festgelegt, daß eine Richtlinie auch verabschiedet werden kann, wenn nach einem mehrstufigen Verfahren keine einstimmige, sondern nur mehrheitliche Zustimmung erreicht werden konnte. Formal ist es nach der Geschäftsordnung sogar möglich, daß die jeweils vier Vertreter von Wissenschaft und Verwaltung die restlichen vier der Wirtschaft überstimmen können. In der bisherigen Praxis war eine "Bewährungsprobe" des RVA im Sinne einer Mehrheitsentscheidung jedoch kaum notwendig. Allein die Möglichkeit, überstimmt zu werden, erhöht die Kompromißbereitschaft der beteiligten Interessengruppen.

Es ist dennoch immer wieder festzustellen, daß Konflikte aus den Ausschüssen in den RVA hineingetragen werden¹²⁾, obwohl dieser aus-

12) Interview.

schließlich der "Schlichtung" und "Vermittlung" dienen soll und er nicht über die Kompetenz einer nochmaligen Erörterung von fachlichen Detailfragen verfügt. Diese Tatsache scheint ebenfalls zu bestätigen, daß die Entscheidungsfähigkeit der VDI-Kommission als "Achillesferse" der Richtlinienarbeit bezeichnet werden kann.

Fazit: Perspektiven der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft

Die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft gewinnt ihre Funktionsfähigkeit durch ihre intermediäre Stellung zwischen Staat und Industrie. Im Gegensatz zu anderen privaten technischen Normungsverbänden, aber auch zu den übrigen VDI-Gesellschaften, ist die Richtlinienarbeit in der VDI-Kommission auf die Vermittlung heterogener Interessen angelegt. Eine verabschiedete VDI-Richtlinie ist somit das Resultat eines Interessenausgleichs: Ausgehandelt wird, was technisch möglich, wirtschaftlich tragbar und umweltpolitisch wünschbar ist. Damit dieser Prozeß funktioniert und die VDI-Kommission dabei den staatlichen wie den industriellen Interessen entsprechen kann, ist vor allem die Sanktionsgewalt des Staates unabdingbar.

Ohne die in Aussicht gestellte Rechtsverbindlichkeit der VDI-Richtlinien würden die Vertreter der Industrie nicht motiviert, sich an der Normbildung zu beteiligen. Um dem Interesse der Industrie, die Festlegung des "Standes der Technik" im vorstaatlichen Bereich zu halten und sich damit Einflußmöglichkeiten offenzuhalten, ein "Gegengewicht" entgegenstellen zu können, nimmt die VDI-Kommission staatliche Sanktionsgewalt in Form der Mitarbeit von Umweltbundesamt, Gewerbeaufsicht, der Landesanstalten für Immissionsschutz und anderen staatlichen Stellen in Anspruch.

Würde der Staat zukünftig auf die Verbindlichkeit von VDI-Richtlinien verzichten, so wäre denkbar, daß die "freiwillige" Einhaltung von kostenintensiven VDI-Richtlinien gefährdet wäre. Tritt umgekehrt der Staat fordernder auf, indem er beispielsweise auf die verstärkte Anwendung des Vorsorge-Prinzips drängen oder die Altanlagen-Sanierung forcieren würde, so könnte die Beteiligungs- und Entscheidungsfähigkeit der Kommission "unter Druck" geraten. "Wenn der Staat dirigistischer auftritt, kann sich die Industrie zurückziehen¹³⁾". Schließlich ist die Kompromißbereitschaft der Industrie nicht unbe-

¹³⁾ Interview.

grenzt gegeben und das Mehrheitsprinzip nicht "beliebig" anwendbar.

Dem Interesse der Kommission an der staatlichen "Absicherung" entspricht umgekehrt ein Interesse des Staates an der verbandlich organisierten Normbildung. Man kann das Verhältnis von Staat und VDI-Kommission als eine korporatistische Austauschlogik begreifen, da sich für beide Seiten wechselseitige Vorteile ergeben: Dem Staat bietet die verbandliche Normbildung die Kompensation seiner vielfältigen Regelungsdefizite. Außerdem passen sich umwelttechnische Standards den technischen Veränderungen flexibler an und sind wegen der Erstellung durch potentielle spätere Anwender auch durchsetzungsfähiger. Ein "komplexer wechselseitiger Ressourcentransfer"¹⁴⁾ kennzeichnet das Verhältnis von Staat und Kommission. Hier geht - wie TRAXLER/VOBRUBA es formulieren - "die Entlastung des Staates in seinen Regulierungsaufgaben (...) einher mit der Hilfestellung des Staates bei der Lösung der Organisationsprobleme der Verbände¹⁵⁾".

Die Reichweite - oder umgekehrt die Restriktionen - des Regulierungsmodus lassen sich aus dem zentralen Dilemma bestimmen, das die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Verbände kennzeichnet¹⁶⁾. Die interne Funktionsfähigkeit steht in Konkurrenz zu der öffentlichen Aufgabenstellung: Die konsensuale Verabschiedung von Richtlinien bei heterogener Interessenlage kann im Widerspruch zu dem formulierten Anspruch stehen, den "reinen" Stand der Technik dokumentieren zu wollen. Konkret kann man daraus ableiten: Wollte die Kommission bei ihrer Richtlinienarbeit ökonomische Überlegungen unberücksichtigt lassen und als "reines" Sachverständigen-gremium fungieren, stände zu befürchten, daß die Industrie ihre Beteiligungs- und Kompromißbereitschaft einschränken würde. Sollte die Kommission andererseits stärker versuchen wollen, die partikularen Interessen in Form einer Selbstregulierung¹⁷⁾ ohne staatliche Intervention zu organisieren, würde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben problematischer.

Wenn der Staat die VDI-Kommission zukünftig dazu bewegen möchte, ihre Richtlinienerstellung transparenter zu machen, d.h. ihre Bewertungsmaßstäbe, Abwägungskriterien etc. offenzulegen, müßte ihr im

14) Traxler/Vobruba 1986, S. 23.

15) Ebd.

16) Vgl. Streek 1983.

17) Vgl. Kölble 1980.

Gegenzug dafür etwas "geboten" werden. Denn die Industrie möchte durch ihre Teilnahme an der Normbildung ja gerade erreichen, daß der Entscheidungsspielraum der Verwaltung möglichst begrenzt und damit auch besser antizipierbar ist. Ein höheres Maß an Rechtssicherheit, d.h. eine größere Garantie der unveränderten Übernahme in die Genehmigungspraxis könnte zu einer größeren Transparenz führen. Andererseits stellt sich aber dann die Frage, ob nicht die faktische Verleihung von "Rechtssetzungskompetenzen an technische Sachverständigengremien¹⁸⁾" den "Primat des Rechts" weiter aushöhlt¹⁹⁾.

Die korporative Techniksteuerung durch die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft hat sich in vieler Hinsicht als eine "probate" Form der Aushandlung und Klärung wichtiger wissenschaftlich-technischer und ökonomischer Fragen erwiesen, legt man die Möglichkeiten, die mit der "Steuerung durch Verbände" verbunden sind, zugrunde, berücksichtigt aber auch deren Grenzen. In Zukunft wird es darauf ankommen, welche weiteren prozeduralen Veränderungen (z.B. Antragsrechte für anerkannte Umweltverbände, höherer Stellenwert der Wirkungsforschung) eingeführt werden (können), ohne die "Selbstorganisationsfähigkeit zu blockieren²⁰⁾". Bei zukünftig höherer öffentlicher Aufmerksamkeit wird davon auch die Legitimation der Kommission abhängen.

Literatur

Bolenz, Eckhard 1987: Technische Normung zwischen "Markt" und "Staat". Untersuchungen zur Funktion, Entwicklung und Organisation verbandlicher Normung in Deutschland, Bielefeld.

Brennecke, Volker 1988: Technikgestaltung durch private Verbände. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung umwelttechnischer Normbildung am Beispiel der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft, Universität Hamburg

Breuer, Rüdiger 1976: Direkte und indirekte Rezeption technischer Regelungen durch die Rechtsordnung, AÖR Nr. 101, S. 46ff.

Feldhaus, Gerhard 1980: Stand der Technik - Norm und Wirklichkeit, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.) 1980: Dokumentation zu Kolloquium 1980 "Technik als Rechtsquelle" der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin. S. 7ff.

- 1982: Entwicklung und Rechtsnatur von Umweltstandards, in: UPR, S. 137ff.

18) Murswiek 1985, S. 24.

19) Vgl. Wolf 1986.

20) Ladeur 1987, S. 260.

- Hanning, August 1976: Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung. Köln/Berlin/Bonn/München.
- Herschel, Wilhelm 1972: Technische Regelwerke - Ein Beitrag zur Staatsentlastung, in: GdT-Schriften (Gemeinschaftsausschuß der Technik), Nr. 4, S. 6-11
- Knoepfel, Peter/Weidner, Helmut 1980: Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein, S. 82ff.
- Kölble, Josef 1980: Technische Regeln im Rechtssystem der Luftreinhaltung. Staatsentlastung und gesellschaftliche Selbstregulierung, in: Staub-Reinhaltung der Luft, Nr. 9, S.352ff.
- Ladeur, Karl-Heinz 1987: Zum planerischen Charakter der technischen Normen im Umweltrecht, in: UPR Nr. 7, S. 253ff.
- Marburger, Peter 1979: Die Regeln der Technik im Recht. Köln/Berlin/ Bonn/ München
- 1982: Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normen, in: Hosemann (Hrsg.) Risiko - Schnittstelle zwischen Recht und Technik. Vorträge d. VDE/ VDI-Tagung v. 18.-19. Mai 1982 in Seeheim, Berlin/Offenbach. 1982, S. 119ff.
- Murswiek, Dietrich 1985: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik. Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin.
- Nicklisch, Fritz 1982: Rechtssicherheit und Normsetzung durch staatliche und private Instanzen, in: BÖRNER, Bodo (Hrsg.) Umwelt, Verfassung, Verwaltung, Baden-Baden. 1982, S. 165ff.
- Rittstieg, Andreas 1982: Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, Köln
- Schmölling, Jürgen 1986: Grenzwerte in der Luftreinhaltung: Entscheidungsprozesse bei der Festlegung, in: Winter (Hrsg.) 1986, S. 73ff.
- Schwarz, Ottmar/Grefen, Klaus 1987: Die Richtlinienarbeit der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft. Inhalte und Perspektiven, in: Staub-Reinhaltung der Luft, Nr. 3/4, S. 49ff.
- Steinebach, Gerhard 1987: Lärm- und Luftgrenzwerte. Entstehung. Aussagewert. Bedeutung für Bebauungspläne, Düsseldorf.
- Streeck, Wolfgang 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik, in: Scharpf, Fritz/Brockmann, Marlene (Hrsg.) Institutio-

nelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York. 1983, S. 179ff.

Traxler, Franz/Vorbuba, Georg 1986: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht. Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht. WZB-Discussion-Paper IIM/LMP 86-20 (erschienen in ZfS, H. 1, 1987, S. 3ff.)

Voelzkow, Helmut/Hilbert, Josef/Heinze, Rolf 1987: "Regierung durch Verbände" - am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung, in: PVS H.1, S. 80ff.

- /Hilbert, Josef/Bolenz, Eckhard 1987: Wettbewerb durch Kooperation - Kooperation durch Wettbewerb. Zur Funktion und Funktionsweise der Normungsverbände, in: Glagow, Manfred/Willke, Helmut (Hrsg.) Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft, Pfaffenweiler. 1987 S. 93 ff.

Winter, Gerd (Hrsg.) Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits und Lebensmittelschutzes, Düsseldorf. 1986

- 1986: Gesetzliche Anforderungen an Grenzwerte für Luftimmissionen, in: Winter (Hrsg.) 1986, S. 127ff.

Wolf, Rainer 1986: Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissions-schutzes, Opladen

Volker Brennecke
Alemannstr. 2
3000 Hannover 1
Tel.: 0511/352 1002